



Conseil économique et social

Distr. générale
23 décembre 2004
Français
Original: anglais

Session d'organisation pour 2005

19 janvier, 1^{er}-5 février et 27 et 28 avril 2005

Point 2 de l'ordre du jour

Rapport du Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau

Résumé

Le présent rapport est présenté conformément à la résolution 2004/61 du 23 juillet 2004, par laquelle le Conseil économique et social a décidé de proroger le mandat du Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau jusqu'à sa session d'organisation de 2005 afin de suivre l'application de ses recommandations, d'examiner de près la situation humanitaire et la situation économique et sociale du pays et d'en rendre compte, s'il y a lieu, au Conseil à sa session d'organisation de 2005. Le rapport s'attache aux événements survenus depuis le dernier rapport présenté au Conseil le 9 juillet 2004 (E/82004/92). Il met en relief les inquiétants événements d'octobre, qui risquent de bloquer l'élan positif constaté par le Groupe lors de sa mission conjointe avec le Conseil de sécurité en juin 2004.

Le rapport traite également des difficultés et des problèmes actuels qui pourraient affecter la transition de la crise au développement durable, les plus graves ayant trait aux besoins de la population, au manque de capacités qui empêche les pouvoirs publics de suivre une vraie stratégie et à l'engagement de la communauté internationale pour aider au développement du pays. Le Groupe estime que, pour éviter le retour du conflit, il faudrait renouer sans plus tarder le dialogue avec la Guinée-Bissau.



I. Introduction

1. Le présent rapport s'attache aux événements survenus depuis le dernier rapport, présenté au Conseil économique et social le 9 juillet 2004 (E/2004/92). Il décrit les activités entreprises par le Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau, examine certaines des activités entreprises par d'autres partenaires de la communauté internationale et aborde des difficultés et des problèmes actuels qui risquent d'affecter la transition de la crise au développement durable. Le rapport contient le dernier exposé fait par le Représentant du Secrétaire général, M. Joao Honwana, au Groupe consultatif spécial à sa réunion du 20 décembre 2004.

2. La Guinée-Bissau est à un carrefour dangereux. De graves problèmes économiques et sociaux y persistent et elle a besoin d'un fort appui international et de donateurs. Une rigoureuse action internationale concertée s'impose face aux priorités les plus urgentes de l'économie et de la sécurité. Une table ronde des donateurs, prévue initialement pour le 15 décembre 2004, a été ajournée. Le 19 novembre, la réunion sur la Guinée-Bissau du Conseil d'administration du Fonds monétaire international (FMI) a admis qu'il pouvait renouer avec le pays sur la base de l'assistance d'urgence après un conflit, tout en précisant qu'elle dépendrait d'un appui international manifeste et de la stabilité politique. Le 6 octobre 2004, une rébellion militaire a été politiquement fâcheuse pour le pays, en révélant tant la fragilité de sa transition vers la démocratie et le développement que la nécessité d'un suivi et d'un appui constants. Selon le Représentant du Secrétaire général, M. Honwana, la possibilité du retour de l'instabilité et même de la violence subsiste en Guinée-Bissau. Cela étant, la réforme du secteur de la sécurité s'impose d'urgence.

II. Points saillants des travaux du Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau et d'autres partenaires depuis le rapport à la session de fond du Conseil économique et social en juillet 2004

3. Le 24 septembre 2004, le Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau a rencontré le Président par intérim, M. Henrique Pereira Rosa, à l'occasion de sa visite à New York pour l'ouverture de la cinquante-neuvième session de l'Assemblée générale. Le Président a annoncé que, depuis la visite du Groupe en Guinée-Bissau, le programme gouvernemental avait été adopté par le Parlement. Il a ajouté qu'il régnait une atmosphère nouvelle et positive de dialogue et d'inclusion à laquelle il aidait en invitant les partis politiques non représentés au Parlement et les organisations de la société civile, dont les organisations non gouvernementales (ONG), à se réunir avec lui. Il a aussi rappelé qu'un appui budgétaire supplémentaire s'imposait d'urgence face aux 11 mois de traitement encore impayés et pour les services essentiels de la santé et de l'éducation. Cela étant, il a préconisé une participation accrue à la table ronde des donateurs, prévue pour décembre 2004.

4. Le Président Pereira Rosa a fait l'éloge de l'armée pour son attachement toujours positif à la solution des problèmes, notamment celui des arriérés de soldes. Il a demandé une assistance à la mise au point pour elle d'un système de protection et de sécurité sociales qui aiderait les militaires à s'adapter à la vie de retraité, en

leur permettant de subvenir aux besoins de leur famille et de vivre dignement. Il a de plus souligné qu'il fallait un tel système pour tous les agents publics.

5. Le 6 octobre 2004, des militaires, pour la plupart du contingent bissau-guinéen de maintien de la paix, se sont mutinés à propos des arriérés de soldes pour leur service avec la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL). Autres griefs : casernes mal tenues, corruption dans l'état-major et autres aspects des conditions de service. Lors du soulèvement, le général Verissimo Correia Seabra, chef d'état-major des forces armées et le colonel Domingos de Barros, chef de leurs ressources humaines, ont été tués. Après négociations, un mémorandum d'accord signé par l'état-major et par les représentants des soldats a mis fin à la rébellion. Le Président par intérim a depuis nommé un nouvel état-major et l'amnistie envisagée dans le mémorandum d'accord est à l'examen pour ratification par l'Assemblée nationale.

6. Après les événements du 6 octobre 2004, le Groupe, réuni le 8 octobre 2004, a été informé de la situation en Guinée-Bissau par M. Tuliameni Kalomoh, Sous-Secrétaire général au Département des affaires politiques. Le 11 octobre 2004, le Groupe a émis un communiqué invitant la communauté internationale à fournir une assistance urgente et immédiate pour restructurer les forces armées en vue de les professionnaliser. Il a également renouvelé son appel pour une assistance d'appui budgétaire à court terme destinée à payer les arriérés dus aux fonctionnaires et aux militaires et pour une participation généreuse à la table ronde des donateurs pour la Guinée-Bissau, prévue pour le 15 décembre 2004.

7. Le Groupe s'est encore réuni le 26 octobre 2004 pour entendre un exposé en vidéo par l'équipe de pays des Nations Unies en Guinée-Bissau, dont le Représentant du Secrétaire général, lequel a rendu compte notamment des termes du mémorandum d'accord qui, signé le 10 octobre 2004, porte sur ce qui suit : a) débours au contingent qui a servi avec l'ONU au Libéria et paiement des soldes promises sous les autorités précédentes; b) amélioration des conditions de vie et meilleure communication entre l'état-major et la troupe; et c) proposition d'amnistie pour tous les militaires qui ont pris part aux soulèvements militaires entre le premier coup d'État du pays (1980) et le 6 octobre 2004.

8. Le Conseil de sécurité est lui aussi resté activement engagé sur la question de la Guinée-Bissau. Sur sa demande, il a été informé le 7 octobre des événements en Guinée-Bissau par le Sous-Secrétaire général du Département des affaires politiques. Dans sa déclaration à la presse, parue le même jour, le Conseil a condamné l'usage de la force pour régler les divergences ou régler des griefs de longue date dans le secteur militaire et il a demandé à la communauté internationale de garder confiance dans le processus de consolidation démocratique du pays. Le Conseil s'est encore réuni le 22 octobre 2004 pour examiner la situation en Guinée-Bissau. Dans la déclaration présidentielle publiée le 2 novembre 2004 (S/PRST/2004/41), le Conseil a souligné qu'il importe de s'attaquer aux causes profondes du conflit et d'y apporter des solutions dans l'immédiat pour améliorer la situation à court terme. À cet égard, il a invité les donateurs à contribuer d'urgence au budget du Gouvernement pour l'aider à payer les traitements des fonctionnaires et les soldes des soldats ainsi qu'au Fonds d'urgence pour la gestion économique, géré par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Il a également exhorté la communauté internationale à garder confiance dans le processus de consolidation de la démocratie en Guinée-Bissau et à respecter les engagements qu'elle a pris pour le développement du pays.

9. Les élections présidentielles, qui doivent avoir lieu dans l'année suivant l'installation de l'Assemblée nationale en mai 2004, sont un élément important de la consolidation démocratique en Guinée-Bissau. Le Président par intérim, M. Pereira Rosa, s'est déclaré décidé à respecter le calendrier prévu dans la Charte transitoire pour le retour à la constitutionnalité et il a sollicité l'assistance des Nations Unies pour la tenue des élections. Au vu des conclusions d'une mission entreprise à la fin d'octobre 2004 par la Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques, le Secrétaire général a répondu favorablement à la demande du Président. On prévoit que l'ONU fournirait, entre autres, un appui technique et financier aux autorités nationales ayant des responsabilités électorales, en développant la capacité nationale de planification des opérations électorales et en aidant les campagnes d'éducation des électeurs. Le Bureau d'appui des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau (BANUGBIS) continuera d'aider à préparer l'environnement politique avant les élections et il se tient prêt à fournir un appui technique pour les organiser et à coordonner leur observation internationale sur demande du Gouvernement.

10. Les groupes régionaux ont, eux aussi, continué à jouer un rôle actif et constructif pour rétablir la stabilité en Guinée-Bissau. À la suite des événements du 6 octobre 2004, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la Communauté des pays de langue portugaise ont offert leurs bons offices. Les ministres du Conseil de cette dernière, lors de sa réunion extraordinaire sur la Guinée-Bissau le 1^{er} novembre 2004 à Lisbonne, ont décidé d'y envoyer une mission consultative chargée de collaborer avec les autorités nationales, les organes militaires, les partis politiques et la société civile afin de fournir une assistance à la stabilisation démocratique de la situation dans le pays, en se penchant notamment sur le processus de la réforme militaire. Pour rester sans cesse engagées dans l'aide au pays visant à consolider le processus démocratique, les deux organisations y ont désormais une présence permanente, avec des bureaux locaux¹.

11. Dans sa déclaration ministérielle du 1^{er} novembre 2004, la Communauté des pays de langue portugaise a exhorté l'ONU à renforcer son rôle en Guinée-Bissau, notamment en augmentant les activités du BANUGBIS. Pour rétablir la stabilité dans le pays, le Conseil des ministres a aussi déclaré son intention de continuer à agir de concert avec d'autres efforts internationaux, à savoir ceux des Nations Unies, de l'Union africaine et de la CEDEAO.

III. Appui des donateurs internationaux à la Guinée-Bissau

12. Comme le Groupe l'a souligné dans son précédent rapport, l'appui des donateurs internationaux à la Guinée-Bissau reste d'une importance critique pour aider le Gouvernement de ce pays à répondre à ses priorités à court, moyen et long terme. Les premières demeurent l'appui budgétaire, surtout pour le paiement des traitements, notamment les arriérés, et pour assurer le fonctionnement minimum de l'État dans les secteurs de la santé et de l'éducation, et l'octroi d'une assistance pour la tenue des élections présidentielles qui marqueront la fin de la période de transition. Les priorités à moyen terme comprennent le renforcement des capacités techniques en vue de rétablir l'administration publique, l'instauration d'un climat plus favorable aux investissements et la mise en place des conditions préalables à la

diversification de l'économie. Les priorités à long terme portent sur les investissements d'infrastructure économique, sociale et physique et de capital humain afin d'établir les conditions propices à un développement durable.

13. À court terme, l'octroi d'un appui budgétaire demeure urgent. S'il est vrai que le FMI constate que la croissance économique est plus forte que prévu, cela tient à une augmentation momentanée de la récolte des noix de cajou et des rentrées fiscales en haute saison plutôt qu'à des changements structurels et durables influant sur la capacité de production économique. On compte que la capacité du Gouvernement de payer les salaires et les arriérés de traitement l'an prochain pâtira de la baisse prévue des rentrées fiscales en basse saison. Les enseignants et le personnel soignant ont déjà fait grève pendant une semaine, du 6 au 10 décembre 2004, pour cause de non-paiement de leurs arriérés de traitement. Ces grèves ont duré plusieurs mois par le passé.

14. Le Groupe salue l'accord récemment conclu entre le Gouvernement et l'Union européenne, qui répond aux anciennes craintes de l'Union concernant l'utilisation de 5,4 millions d'euros reçus par le Gouvernement en 2001. Cet accord devrait contribuer à fournir à l'État les ressources dont il a grand besoin, en ce sens qu'il devrait permettre le décaissement de 13,2 millions d'euros, correspondant à l'appui budgétaire prévu dans le cadre du financement approuvé en 2001 pour un montant de 17,2 millions d'euros, et aboutir à l'application des tarifs extérieurs communs de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Le Groupe espère que ces fonds seront rapidement décaissés, compte tenu notamment des estimations actuelles du FMI selon lesquelles les besoins de financement pour la période allant de décembre 2004 à décembre 2005 s'élèveront à 48 millions d'euros.

15. Le Groupe se félicite de ces progrès mais affirme qu'il faut faire bien davantage. Il salue à cet égard la décision prise par le PNUD de proroger le Fonds d'urgence pour la gestion économique pour la période allant de janvier à juin 2005. La communauté internationale pourra ainsi continuer d'aider le Gouvernement à faire face à ses obligations immédiates, condition importante pour le maintien d'un environnement stable durant la période critique menant aux élections présidentielles. Le Fonds a de fait permis au Gouvernement de recommencer à payer les traitements d'environ 11 000 fonctionnaires relevant de 24 ministères et de 17 institutions autonomes et d'assurer le fonctionnement minimum de secteurs prioritaires tels que l'éducation. Le Groupe estime qu'il s'agit là d'un mécanisme viable pour acheminer et coordonner les contributions versées au Gouvernement, qui peut écarter le risque d'une explosion sociale due à l'accumulation des arriérés de traitement. L'instauration d'un climat politique stable et pacifique revêt une importance particulière durant la période devant mener aux élections présidentielles de 2005. Le Groupe lance donc un appel pressant à la communauté internationale pour qu'elle continue de financer ce mécanisme afin de permettre au pays de faire face à ses besoins urgents de financement. Il se félicite à cet égard du versement récent au Fonds d'environ un demi-million de dollars des États-Unis par le Gouvernement suédois.

16. La table ronde tant attendue des donateurs, qui devait initialement se tenir le 15 décembre 2004, a été ajournée, en raison notamment des événements du 6 octobre et des retards pris dans la mise au point définitive des documents de travail. Le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté, principal document technique requis pour la table ronde, et les deux autres documents

d'orientation, à savoir le Programme national de développement des infrastructures et le Programme national de bonne gouvernance, sont en voie d'achèvement. Il va sans dire que les impressions négatives suscitées par le soulèvement militaire ont compromis les chances de succès de la table ronde. Le Gouvernement, qui envisage néanmoins une nouvelle date pour elle, consultera sans aucun doute ses partenaires de développement à cet égard. Si les événements du 6 octobre 2004 ont manifestement entamé la confiance des donateurs, tout donne à penser que la gouvernance fiscale et économique continue de s'améliorer.

17. Le FMI et la Banque mondiale approuvent sans réserve la tenue d'une table ronde des donateurs, occasion idéale pour permettre à la communauté internationale de s'engager plus activement en faveur de la Guinée-Bissau, ce qui est, à leurs yeux, nécessaire pour améliorer l'efficacité de leurs propres programmes. Le Conseil d'administration du FMI a accepté en principe de faciliter à nouveau l'accès de la Guinée-Bissau à une assistance d'urgence après conflit en signe de soutien aux efforts du système des Nations Unies pour promouvoir la stabilisation du pays. La Guinée-Bissau avait bénéficié de cette assistance et utilisé 25 % des crédits mis à sa disposition en 1999-2000, à la suite du conflit interne de 1998-1999. Le Conseil d'administration du FMI a décidé qu'elle pourrait bénéficier d'un montant allant jusqu'à 50 % du reliquat de ces crédits pour une période de deux ans au maximum. Dans son rapport sur les consultations avec la Guinée-Bissau au titre de l'article IV, le FMI a précisé que ce nouveau programme d'assistance ne pourrait porter ses fruits que s'il s'inscrit dans le cadre d'un effort international concerté. Ceci reste à confirmer lors d'une table ronde qui devrait précéder l'approbation du nouveau programme d'assistance d'urgence².

IV. Conclusions, évaluation préliminaire et recommandations

18. Le Groupe consultatif spécial est convaincu que le soulèvement militaire d'octobre 2004 témoigne bien de la fragilité persistante des institutions démocratiques et de l'incapacité de s'attaquer aux causes structurelles du conflit qui, à son avis, sont largement imputables à la situation socioéconomique. Il est donc essentiel de changer cette situation pour empêcher la rechute dans le conflit. À cet égard, le Groupe voudrait une fois de plus attirer l'attention du Conseil sur les recommandations qu'il a formulées dans son premier rapport sur les domaines prioritaires pour un programme d'aide à long terme (E/2003/8). Il réaffirme sa profonde conviction que l'engagement renouvelé en faveur de la Guinée-Bissau ne saurait être retardé si on veut l'aider face à ses besoins à court, moyen et long termes.

19. Or, il existe des signes de progrès en Guinée-Bissau. Le Conseil se souviendra peut-être que le Groupe, dans son dernier rapport, a pris note des améliorations de la gestion économique et financière. Dans son évaluation de la situation actuelle, le FMI a reconnu que le Ministère de l'économie et des finances continuait de progresser vers une reprise du contrôle des recettes fiscales². La Commission des finances, qui contrôle les recettes et les dépenses, fonctionne toujours bien et pour la première fois depuis de nombreuses années, les préparatifs pour le budget de 2005 se sont déroulés comme prévu. Il importe de noter que, pour la première fois depuis plusieurs années, l'année scolaire 2004-2005 a également commencé normalement.

Grâce au mécanisme du Fonds d'urgence pour la gestion économique, 1 300 000 manuels et 39 000 guides de pédagogie ont été imprimés pour le compte du Ministère de l'éducation, moyennant 1 million de dollars. Dans le secteur de la santé, une campagne nationale de vaccination contre la polio, du 18 au 21 octobre, a permis de vacciner 97 % des enfants. Les organismes des Nations Unies ont également prêté leur concours au Gouvernement dans le cadre de l'initiative visant à faire reculer le paludisme, ainsi qu'à l'occasion d'une campagne nationale d'imprégnation des moustiquaires et du traitement de cas de paludisme aigu chez des enfants.

20. Mais en dépit des signes de progrès, la situation socioéconomique demeure profondément inquiétante. La difficulté pour le Gouvernement de répondre aux besoins essentiels de la population, notamment d'investir dans des services de base tels que la santé, l'éducation, l'eau, l'assainissement, l'énergie, les transports et les services de télécommunications, continue d'exacerber la pauvreté endémique dans le pays³.

21. Les principales doléances des soldats rebelles portaient notamment sur l'incapacité persistante du Gouvernement de payer leurs soldes et arriérés, sur la situation dans les casernes et sur d'autres conditions de service. Le Groupe déplore le soulèvement militaire récent même si, au vu des difficultés et des risques signalés depuis son premier rapport, on pouvait s'attendre à ce que la situation évolue de la sorte. Outre qu'il importe au plus haut point de fournir un appui budgétaire adéquat, ces événements témoignent bien de la nécessité urgente d'entreprendre une réforme du secteur de la sécurité.

22. Le Conseil se souviendra peut-être qu'à l'instar des membres du Conseil de sécurité ayant participé à la mission conjointe en Guinée-Bissau, le Groupe consultatif avait demandé une assistance urgente et immédiate en vue d'une restructuration globale des forces armées, afin d'empêcher une reprise du conflit. Il avait recommandé que cette réforme porte non seulement sur la révision des soldes, la structure des carrières, les conditions de travail et l'infrastructure, mais qu'elle vise en outre à redéfinir le rôle des forces armées dans une démocratie fragile. Le Groupe se félicite que le Bureau d'appui des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau (BANUGBIS) ait l'intention de procéder à une évaluation des besoins du secteur de la sécurité et engage tous les partenaires de la Guinée-Bissau à participer à cette opération. Il souscrit en outre à l'appel lancé par le Secrétaire général dans son rapport du 15 décembre 2004⁴ sur la Guinée-Bissau en vue de mettre en place un fond spécial destiné à faciliter la planification et l'exécution du processus de réforme. Le Conseil de sécurité a appuyé cette recommandation dans sa résolution du 22 décembre 2004⁵. Le Groupe consultatif invite en outre la communauté internationale à contribuer à financer cet effort essentiel.

23. Le Groupe consultatif salue la volonté du Gouvernement de tenir des élections présidentielles conformément au calendrier fixé dans la Charte de transition. Leur organisation est un gage important de l'attachement du pays à la paix et de sa volonté d'axer ses efforts sur le développement. À cet égard, le Groupe demande qu'une assistance financière et technique soit offerte pour faciliter la tenue des élections. Il lance un appel à toutes les parties prenantes en Guinée-Bissau pour qu'elles s'emploient avec une détermination renouvelée à mettre au premier plan les intérêts de la population et du pays dans son ensemble. Nous sommes convaincus

que la stabilité politique est un préalable pour obtenir l'aide des donateurs et attirer les investissements privés, autant d'éléments essentiels du développement économique et social.

24. Le Groupe est en outre d'avis qu'une table ronde des donateurs devrait être organisée dans les plus brefs délais. Compte tenu des retards dus à des raisons techniques et autres qui ont causé son ajournement, il estime que la communauté internationale devrait manifester son appui aux efforts déployés par le Gouvernement en acceptant de participer à des mécanismes provisoires, tels qu'une réunion consultative, s'il lui est demandé d'envisager le financement des besoins urgents, notamment la réforme de la sécurité et la réforme budgétaire. Le Groupe invite les partenaires de la Guinée-Bissau à participer activement à la table ronde des donateurs une fois qu'une nouvelle date aura été fixée.

25. Le Groupe salue le rôle joué par le Représentant du Secrétaire général en Guinée-Bissau et se félicite de la décision de renouveler et de réviser le mandat du BANUGBIS pour 2005. Le nouveau mandat permettra au Bureau, de concert avec l'équipe de pays des Nations Unies, d'intégrer plus efficacement les activités de développement, de paix et de sécurité. L'intégration de la paix et du développement a permis au Groupe consultatif spécial de collaborer étroitement avec le Conseil de sécurité sur la Guinée-Bissau. Le Groupe estime qu'une démarche intégrée et coordonnée regroupant tous les partenaires, dont le système des Nations Unies, les institutions de Bretton Woods, les donateurs traditionnels et ponctuels et les acteurs régionaux et sous-régionaux, est une condition indispensable pour mettre ce pays sur la voie de la paix et du développement durables.

26. Le Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau appelle une fois de plus l'attention du Conseil sur la complexité des processus de transition après conflit dans des pays, tels que la Guinée-Bissau, qui doivent simultanément s'employer à gouverner tout en construisant les institutions de l'État, dont celles qu'exige une administration efficace. De plus, l'État doit relever les défis normaux du développement socioéconomique tout en assumant la charge de certains projets de reconstruction économique et de réconciliation en tenant compte des risques de conflit. Cette gageure sans précédent exige des mécanismes de financement souples. Le Groupe demande au Conseil d'inviter la communauté internationale à joindre ses efforts à ceux de la Guinée-Bissau, afin d'empêcher une reprise du conflit et de rendre la transition irréversible : si le Conseil y consent, le Groupe consultatif spécial pour la Guinée-Bissau se tient prêt à continuer d'y suivre le processus de transition après conflit.

Notes

¹ Outre ses « bons offices », la CEDEAO a aussi fourni en octobre 2004 une assistance d'urgence de 500 000 dollars pour aider à payer les arriérés des soldes de l'armée.

² <<http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2004/pn04138.htm>>.

³ L'épidémie de choléra déclarée par le Gouvernement le 18 octobre (195 cas déjà signalés) constitue l'un des problèmes actuels.

⁴ S/2004/969.

⁵ S/RES/1580 (2004).